

Direkte Demokratie

Die Volksinitiative ist eine Erfolgsgeschichte

Gastkommentar

von ANDREAS KLEY

Politik und Wissenschaft der Gegenwart beurteilen die Volksinitiative kritisch. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates schlug in ihrem Bericht über die Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen vom 20. August 2015 zahlreiche Ungültigkeitsgründe vor. Auch die Rechtswissenschaft stimmte in den Chor der Initiative-Kritiker ein. Wer die letzten Jahre mit den fragwürdigen Initiativen im Blick hat, der kommt zum Schluss, dass eine Einschränkung des Initiativrechts nottut. Etwa die Minarett-, die Unverjährbarkeits-, die Masseneinwanderungs- oder die Ausschaffungsinitiative sind nicht über alle Zweifel erhaben. Sie schränken geltende Grundrechte der Bundesverfassung, meist aus rein symbolischen Gründen, ein, ohne dass ein Problem gelöst werden will, oder sie bergen unabsehbare Risiken. Das Initiativrecht feiert am 5. Juli 2016 seinen 125. Geburtstag. An diesem Tag vor 125 Jahren nahmen das Volk mit 60,3 Prozent Ja-Stimmen und die Stände mit 18 Stimmen diese Neuerung an. Das ist ein Anlass, um die Praxis seit 1891 zu überblicken. Die langfristige Perspektive erlaubt eine von der Tagespolitik losgelöste Antwort auf die gestellte Frage.

Parlamentarische Hürden

Das Recht zur Partialrevision forderten verschiedene katholisch-konservative Nationalräte in einer Motion von 1884. Der Bundesrat schlug in der Folge die Initiative zur Partialrevision in der Form der allgemeinen Anregung vor. Der Nationalrat stimmte dem zu, aber im Gegensatz dazu forderte der Ständerat erfolgreich die Erweiterung um die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Dabei spielte der katholisch-konservative Ständerat Theodor Wirz (1842–1901) eine herausragende Rolle. Dieser kritisierte das «selbstherrliche» Parlament und stellte die rhetorische Frage: «Welches Volksrecht wurde nicht von den bisherigen Kuratoren des Volkes als gefährlich und revolutionär bezeichnet? Wer soll schliesslich König und Herr im Lande sein?» Wirz und die Mehrheit des Ständerates lehnten die Beschränkung auf die Form der allgemeinen Anregung ab: «Aus jeder allgemeinen, vagen Anfrage kann die sophistisch redaktionelle Feile machen, was sie will.» Es sei «eine Ehrensache für den Ständerat, wenn er viel rückhaltloser als der Nationalrat die magna charta libertatum in die Hand des Schweizervolkes» lege. Wirz hatte mit seinem fulminanten Plädoyer Erfolg: Das Volksbegehren fand in beiden Formen Eingang in die Bundesverfassung.

Ständerat Wirz hatte die wichtige Feststellung gemacht, dass der Wille der Volksvertreter nicht unbedingt der Wille des Volkes ist. Die Bundesparlamentarier hatten das rasch erkannt, und sie erblickten im neuen Instrument einen lästigen Kon-

kurrenten und Störefried. Deshalb drängte sich dem Parlament die Versuchung auf, «dem Antrag aus dem Volk an das Volk» ab und zu einen Riegel zu schieben. Aus der Sicht der Volksvertreter der Mehrheitsparteien ist jede Initiative eine zu viel. Seit 1891 beklagen die Parlamentarier, es gebe zu viele Initiativen.

Das Parlament hat im Lauf der 125 Jahre verschiedene Hürden errichtet, um die ungeliebte Konkurrenz auszuschalten: Erstens versah die Bundesversammlung das Abstimmungsverfahren bei Initiativen mit einem Verzerrungsmechanismus, indem sie bei einem Gegenvorschlag das doppelte Ja verbot. Die änderungswilligen Stimmbürger spalteten sich somit in zwei Gruppen auf, womit das Anliegen eher scheitern konnte. Erst die Zulassung des doppelten Ja im Jahr 1987 setzte dem unfairen Verfahren ein Ende.

Zweitens stoppten Bundesrat und Bundesversammlung ab 1930 die beklagte Überproduktion an Volksbegehren wirksam. Sie liessen gültige und eingereichte Volksinitiativen während Jahren liegen und schrieben diese Initiativen dann, ohne sie der Abstimmung zu unterstellen, ab. Der Zürcher Staatsrechtler Zaccaria Giacometti (1893–1970) rügte diese Praxis 1949 in der NZZ als «Schubladisierung». Sie wandle das Recht auf Volksinitiative in ein Petitionsrecht um. Giacomettis Kritik wirkte: Die Bundesversammlung gab die verfassungswidrige Praxis auf.

Nach Aufgabe der Schubladisierungspraxis erfindet die Bundesversammlung drittens Schranken des Inhaltes, um eine Volksinitiative für ungültig zu erklären. Zwar hatte der Bundesrat 1919 in der Botschaft zum Völkerbund festgehalten, es gebe bei der Volksinitiative nur Schranken der Form, aber keine des Inhaltes. Entsprechendes liess der berühmte Staatsrechtler Fritz Fleiner verlauten. Die Bundesbehörden änderten nach 1950 ihre Meinung. Anlässlich der umweltschützerischen Rheinauinitiative von 1954 diskutierten sie über inhaltliche Ungültigkeitsgründe wie die Durchführbarkeit, die Völkerrechtskonformität, das Rückwirkungsverbot und den Vertrauensschutz. Die bürgerlich dominierte Bundesversammlung unterstellte diese Initiative zwar der Abstimmung, in der sie scheiterte. Gleichwohl sollte die bürgerliche Mehrheit diese neuen Kriterien in der Folge vor allem gegen linke Volksinitiativen bemühen. Tatsächlich erklärte sie die Chevalier-Initiative (Rüstungspause, 1955), die Initiative gegen Teuerung und Inflation (1977), die Armeehalbierungsinitiative (1995) oder die SD-Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» (1996) für ungültig.

Schliesslich zeigte die Bundesversammlung ihren anhaltenden Widerstand gegen eine besonders ungeliebte Initiative, indem sie diese mangelhaft umsetzte, wie das etwa im Fall der Preisüberwachungs- (1982), der Alpen- (1994) oder der Zweitwohnungsinitiative (2012) geschah.

Die eingangs angeführten Beispiele der Mina-

rett- und weiterer Initiativen zeigen, dass die angenommenen Begehren nicht in jedem Fall der Weisheit letzter Schluss sind. Muss man deshalb das Recht der Initiative einschränken oder gar abschaffen? Das wäre übereilt, denn auch das Parlament hat Fehlentscheide gefällt, so etwa 2003 im Fall der undurchführbaren «allgemeinen Volksinitiative» (2009 rückgängig gemacht). Volk und Parlament mögen beide irren, und auf keinen Fall spricht die Evidenz dafür, dass nur die Parlamentarier, nicht aber das gewöhnliche Volk schwierige Fragen entscheiden kann. Wollte man das annehmen, so wäre das Volk auch unfähig, die «richtigen» Parlamentarier zu wählen. Die direkten und die repräsentativen Demokratien beruhen beide auf der Annahme, dass das Volk zwischen gegensätzlichen Positionen unterscheiden und vernunftgemäss entscheiden kann (BGE 98 Ia 80).

Bleibende Verdienste der Volksinitiative

Die Volksinitiative hat entscheidende Wegmarken gesetzt. Die Proporzinitiative von 1918 richtete für die Wahl des Nationalrates das Proportionalwahlrecht ein. In der Folge setzte eine umfassende Proportionalisierung des politischen Lebens ein, die das Konkordanzprinzip erst möglich machte. 1935 und 1937 verwarfen Volk und Kantone zwei frontistische Initiativen (Totalrevision und Freimaurerverbot) so heftig, dass die Schweizer Rechtsextremisten politisch erledigt waren. 1949 setzte die Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» der verfassungswidrigen Dringlichkeitspraxis ein Ende, und eine zweite Initiative zur präventiven Durchsetzung der ersten sorgte via Gegenvorschlag für die Aufhebung aller verfassungswidrigen Bundesbeschlüsse. Für den Ausbau der Sozialversicherung ab 1925 waren linke Initiativen taktgebend, auch wenn sie scheiterten oder nur in Form von Gegenvorschlägen durchkamen. Das Parlament zeigte in diesem und in weiteren Fällen Kooperationswillen, denn es wollte sich den politischen Anliegen einer möglichen Mehrheit nicht widersetzen. Die Volksinitiative bindet die Parlamentarier an das Volk und sorgt dafür, dass die Schweiz bis zum heutigen Tag funktionierende und integrierende direktdemokratische Instrumente kennt. Das Instrument hat sich, trotz fragwürdigen Initiativen, enorm positiv ausgewirkt und erinnert die Parlamentarier daran, dass sie als Volksvertreter zu amtieren haben.

Andreas Kley ist Professor für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.

Die Volksinitiative bindet die Parlamentarier an das Volk. Das Instrument hat sich, trotz fragwürdigen Initiativen, enorm positiv ausgewirkt und erinnert die Parlamentarier daran, dass sie als Volksvertreter zu amtieren haben.